

A/CONF.6/C.1/L.2

PRIMER CONGRESO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LA PREVENCIÓN
DEL DELITO Y TRATAMIENTO DEL DELINCUENTE

GINEBRA, 1955

P E R S O N A L

ESTATUTO, SELECCIÓN Y FORMACIÓN DEL PERSONAL
PENITENCIARIO

Informe de la Secretaría



NACIONES UNIDAS

ESTATUTO, SELECCION Y FORMACION DEL PERSONAL
PENITENCIARIO

Informe de la Secretaría

	Página
INTRODUCCION	1
Origen y propósito del estudio	1
Examen hecho por los grupos regionales consultivos	1
Alcance del estudio y documentación complementaria	2
Observaciones preliminares	2
I. PERSONAL PENITENCIARIO: SU MISION, CATEGORIAS, ESTATUTO Y CONDICIONES DE SERVICIO	4
A. Concepto moderno del servicio penitenciario; tendencia a la especialización y necesidad de coordinación	4
B. Categorías de personal penitenciario	6
C. Estatus y condiciones de servicio del personal; carácter no militar	8
a) Estatus de funcionarios públicos; empleo a jornada completa	8
b) Condiciones de servicio	9
c) Organización no militar del personal; uniforme; uso de armas	12
II. SELECCION DEL PERSONAL PENITENCIARIO	14
A. Autoridad competente; métodos administrativos gene- rales	14
B. Condiciones de selección	15
a) Generalidades	15
b) Personal de custodia	16
c) Dirección superior	17
d) Personal directivo	17
e) Personal técnico y administrativo	20
f) Personal de los establecimientos especiales	20
III. FORMACION DEL PERSONAL PENITENCIARIO	22
A. Generalidades	22
B. Formación previa a la admisión definitiva	22
a) Personal de custodia	22
b) Personal directivo	25
c) Personal técnico	25
d) Institutos regionales de formación profesional	26
e) Entrenamiento físico e instrucción en el manejo de armas	27
C. Formación en el servicio	28
a) Cursos de perfeccionamiento	28
b) Reuniones dedicadas a debates, visitas a estable- cimientos, seminarios para funcionarios superiores .	29
c) Consultas, visitas y reuniones para todo el personal .	29
IV. PROYECTO DE RECOMENDACIONES DE LA SECRETARIA .	31

A/CONF. 6/C.1/L.2
17 de marzo de 1955

ESTATUTO, SELECCIÓN Y FORMACION DEL PERSONAL DE LOS
ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS Y CORRECCIONALES

INTRODUCCION

Origen y propósito del estudio

La cuestión de la "formación del personal de los establecimientos penitenciarios" figuró, a partir del tercer período de sesiones de la Comisión de Asuntos Sociales, en el programa de trabajo en materia de defensa social, aprobado por el Consejo Económico y Social en su resolución 155 (VII), del 13 de agosto de 1948. Dicho tema ha figurado en el programa de los períodos de sesiones ulteriores bajo el título de "Selección y formación del personal de los establecimientos penitenciarios y correccionales". Desde el quinto período de sesiones de la Comisión de Asuntos Sociales, ha sido incluido entre los temas de estudio que gozan de prioridad.

El estudio de la cuestión ha permitido reunir y examinar antecedentes sobre los principios adoptados y la práctica seguida en la actualidad con respecto a la selección y formación del personal de los establecimientos penitenciarios y correccionales y sobre el estatuto de dicho personal, a fin de facilitar a los gobiernos, con miras al mejoramiento de los sistemas existentes, informaciones sobre los métodos más avanzados aplicados hasta la fecha.

Conforme a la resolución 415 (V) de la Asamblea General,¹ los grupos consultivos regionales han aprobado recomendaciones sobre la materia, que se estudian en el presente informe, y cuyas conclusiones se someten al Congreso de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el tratamiento del Delincuente.

Examen hecho por los grupos regionales consultivos

Varios grupos regionales han incluido la cuestión del personal penitenciario en sus programas, variando los métodos empleados para el examen de esta cuestión según cada grupo.

En Europa se realizó en 1952 una encuesta a base de un cuestionario preparado por la Secretaría en consulta con un grupo regional de trabajo comisionado para tal estudio. Dicho grupo preparó un informe sobre la situación en los distintos países europeos que respondieron a la encuesta y sobre las conclusiones que se deducían de su examen. La primera conferencia del Grupo Europeo, celebrada en diciembre de 1952 en Ginebra, estudió ese informe y formuló ciertas recomendaciones que figuran en el anexo IV del informe de la Conferencia (ST/SOA/SD/GEN.1).

El Grupo de América Latina, reunido en seminario en abril de 1953 en Río de Janeiro, estudió las recomendaciones del Grupo Europeo y diversos informes nacionales y de expertos de la región sobre el tema. Igualmente formuló una serie de recomendaciones que figuran en el anexo 2 del informe de la reunión (ST/TAA/Ser.C/13).

El Grupo del Cercano Oriente no dedicó en el programa de su seminario regional, celebrado en diciembre de 1953 en El Cairo, un tema especial para el personal penitenciario, pero analizó suficientemente la cuestión al examinar las reglas mínimas generales para el trato de los presos,

¹ Véase especialmente los párrafos b) y d) del anexo a dicha resolución.

documento que contiene una sección dedicada al personal penitenciario (véase ST/TAA/Ser.C/17, párrafos 234 a 247).

En el seminario regional celebrado en octubre y noviembre de 1954 en Rangún, el Grupo de Asia y el Lejano Oriente discutió la cuestión relativa a la selección y formación del personal penitenciario. Contaba para ello con diversos informes nacionales y de expertos, así como con los trabajos de los otros grupos regionales. Las recomendaciones de dicho grupo figuran en el anexo II del informe de la reunión del seminario (ST/TAA/Ser.C/22).

Alcance del estudio y documentación complementaria

Desde que se preparó el cuestionario para la encuesta europea, se advirtió que ésta debía extenderse a las categorías, al estatuto y a las condiciones de servicio del personal penitenciario, pero sólo para recoger datos que permitieran precisar las cuestiones relativas a la selección y formación del personal, teniendo en cuenta las funciones generales que debe desempeñar dicho personal. De conformidad con las recomendaciones del Comité Consultivo Especial de Expertos de 1953, se ha preparado un informe a base de los resultados obtenidos en las conferencias regionales (E/CN.5/298, párrafo 20), por lo que no se analizarán detalladamente los títulos de ese cuestionario.

Además del presente informe, el Congreso recibirá unos 30 informes complementarios² procedentes de diversos países seleccionados en diferentes regiones del mundo que, en cumplimiento del deseo manifestado por el Comité de Expertos, describen ejemplos concretos de programas de selección y formación del personal e informan sobre los resultados obtenidos.

Observaciones preliminares

El Grupo de América Latina, en la primera "Observación preliminar", declara que las reglas formuladas por el grupo tratan de ofrecer una sistematización general de la materia, debido a que, hasta la fecha, no se han definido las normas recomendables para la debida selección y preparación del personal penitenciario, ni se ha intentado su clasificación por categorías. A este respecto, conviene recordar que, en cumplimiento de la recomendación formulada en el Décimo Congreso Internacional Penal y Penitenciario, reunido en Praga en 1930, la Comisión Internacional Penal y Penitenciaria estudió esta cuestión y presentó en 1938 a los gobiernos representados en dicha organización una "Memoria sobre la formación profesional de los funcionarios penitenciarios", publicada en su Boletín titulado "Recopilación de documentos en materia penal y penitenciaria", volumen VII (1938), e incluida en la colección de los trabajos de la Comisión (volumen XII, 1942). Esa Memoria contenía recomendaciones para la selección y formación de las diferentes categorías del personal penitenciario y para el mejoramiento de la situación de dicho personal, tal como fueron formuladas por varios expertos en la Comisión y aprobadas por ella.

² Véase los documentos A/CONF. 6/C.1/L. 3 y siguientes.

Además, en cuanto a sus propias recomendaciones, el Grupo de América Latina declara, en su segunda "Observación preliminar", que éstas deben tomarse como un mínimo, adaptable a todos los países del seminario latinoamericano, tomando en cuenta las disposiciones de su legislación nacional, y sus modalidades peculiares, y que su empleo puede extenderse a otros países no representados en ese seminario. Al armonizar esta observación con las que la Secretaría expuso en su introducción al proyecto de reglas mínimas generales para el trato de los presos (documento A/CONF.6/C.1/L.1) se puede llegar a la conclusión de que, en suma, se trata de dictar ciertas reglas fundamentales o mínimas bastante flexibles para que su aplicación universal no suscite ninguna objeción de principio desde el aspecto regional o nacional. Además, deben hacer caso omiso de los medios materiales limitados disponibles, que en diversos casos pueden resultar temporalmente insuficientes para permitir la realización plena y cabal de las recomendaciones internacionales.

I. PERSONAL PENITENCIARIO: SU MISION, CATEGORIAS,

ESTATUTO Y CONDICIONES DE SERVICIO

A. Concepto moderno del servicio penitenciario; tendencia a la especialización y necesidad de coordinación

Con perfecta razón, durante los trabajos del Grupo Europeo, se ha subrayado la importancia que para el estudio emprendido tiene la tesis de la administración penitenciaria moderna, según la cual son los hombres y no los edificios o los sistemas los que, en última instancia, desempeñan el papel más importante en la reeducación de los delincuentes. Asimismo, conviene desde el principio seleccionar para ese trabajo a personas capacitadas y darles la formación que les permita desempeñar su labor de la mejor manera posible.

Dicho personal, homogéneo al comienzo, porque casi únicamente se ocupaba de la custodia de los detenidos, se ha diversificado o tiende a diversificarse para dedicarse a labores especializadas más complejas: observación, educación, ayuda psicológica y social, atención psiquiátrica. Esta evolución característica se observa en cada región, de manera más o menos evidente.

Así, la cuestión esencial surgida del examen de la situación actual en diferentes países europeos es la tendencia a seleccionar un personal cada vez más especializado y diversificado, cuyas categorías principales se enumeran en la sección B, *infra*. Dicha tendencia se debe a la evolución de los métodos de tratamiento penitenciario, cuya aplicación exige en la actualidad un personal comparable, por su formación, al de un importante servicio social. Además, hace imprescindible recurrir a un número cada vez mayor de especialistas. Al señalar las ventajas de esta situación de hecho, el Grupo Europeo ha considerado que tal tendencia era necesaria y ha recomendado que sea favorablemente acogida por los gobiernos.

Sin embargo, los inconvenientes de esa situación no han escapado al Grupo, que ha observado sobre todo que la especialización y la diversificación del personal podían terminar por entorpecer la armoniosa aplicación del tratamiento penitenciario. Por consiguiente, se ha señalado la imperiosa necesidad de coordinar las actividades de las diferentes categorías de personal a fin de aclarar y ampliar su criterio sobre los diversos aspectos del tratamiento penitenciario y asegurar la aplicación uniforme de métodos coherentes.

Para ello, el Grupo ha recomendado la creación de un Comité de Coordinación, en el que estarían representadas las diferentes categorías de personal, o la utilización de cualquier otro medio adecuado.

Para ilustrar la dificultad de aplicar un concepto uniforme del régimen a que deben someterse los presos y la necesidad de coordinar la actividad de las diferentes categorías de personal, se ha recalcado especialmente que los psicólogos y psiquiatras deben tener, en lo posible, una experiencia general penitenciaria y no solamente clínica, pues de lo contrario tienden a examinar los casos desde su aspecto estrictamente médico. Con respecto a la formación en el servicio, las consultas de que se hablará más adelante [véase el párrafo c) de la sección C del capítulo III] se proponen precisamente obtener una cooperación más íntima entre las diversas clases del personal que trabaja con un espíritu de equipo.

Como métodos adecuados para asegurar la coordinación, se han citado unos casos en los que un funcionario se encargaba especialmente de la

coordinación y otros en los que había un comité representativo de todas las categorías del personal técnico.

El Grupo Europeo, en su primera recomendación, ha resumido las ideas expresadas durante sus trabajos de la manera siguiente:

"1. El Grupo destaca la transformación que entraña para el personal penitenciario el nuevo concepto de su labor, mediante la cual se han convertido de simples guardianes en miembros de un importante servicio social. Así lo indica la tendencia a incluir entre el personal a un número cada vez mayor de especialistas, como psiquiatras, psicólogos, trabajadores sociales, educadores, maestros e instructores técnicos.

"El Grupo considera que esa evolución es necesaria en un sistema penitenciario moderno y recomienda que sea acogida favorablemente por los gobiernos aunque implique mayores gastos.

"Sin embargo, esa creciente especialización puede entorpecer la ejecución armónica del tratamiento penitenciario y suscitar problemas en la coordinación de las actividades de los diferentes sectores del personal técnico.

"Por consiguiente, el Grupo considera necesario que, mediante la creación de un organismo coordinador u otro medio semejante, todos los miembros del personal técnico adopten en la ejecución de su labor un método uniforme que tendrá igualmente la ventaja de darles una idea más clara de los diversos problemas considerados."

El Grupo de América Latina ha redactado un texto análogo (recomendación 4) al comienzo de sus "Principios Básicos".

"4. Es oportuno señalar con énfasis que el progreso actual de la ciencia penitenciaria implica una nueva concepción de las labores del respectivo personal, que exige competencia y colaboración armónica de todos sus integrantes. Esto significa una tendencia a incluir entre dicho personal a un número creciente de especialistas, tales como médicos, psiquiatras, psicólogos, asistentes sociales, educadores, maestros, técnicos, etc.

"El Seminario estima ese criterio de evolución como indispensable en un sistema penitenciario moderno y recomienda que sea acogido favorablemente y adoptado por los gobiernos, aun cuando implique gastos adicionales. Con todo, esa creciente especialización pudiera perturbar la ejecución armónica de la obra del tratamiento penitenciario y suscitar problemas en la coordinación de las actividades de los diferentes sectores del personal especializado. Para obviar ese inconveniente se sugiere la creación de un organismo coordinador u otro medio semejante, para que todos los miembros del personal técnico adopten en la ejecución de sus labores un método uniforme que tendría, entre otras, la ventaja de brindarles una visión más clara de los problemas enfocados."

El Grupo de Asia y el Lejano Oriente, en su recomendación No. 3, acepta el primer párrafo del texto del Grupo de América Latina. En cuanto al segundo, aunque advirtió la necesidad de tener personal técnico para trabajar en la reeducación de los presos, simplemente creyó que debía señalar el peligro de una especialización excesiva y substituyó el texto precedente por el párrafo que aparece a continuación:

"[3.] ...

Esa tendencia es conveniente y el Seminario recomienda a los

gobiernos que la acepten favorablemente aunque entrañe mayores gastos. Debe procurarse evitar una excesiva especialización, puesto que puede crear dificultades administrativas."

Por su parte, el Grupo del Cercano Oriente, como los demás grupos, ha insistido en la necesidad de contar con un personal especializado (regla 84, párrafo primero del texto regional), insertando una nueva disposición en las reglas mínimas generales para el trato de los presos:

"Se debe incluir en el personal, hasta donde fuere posible, un número suficiente de especialistas, tales como psiquiatras, psicólogos, trabajadores sociales, educadores e instructores técnicos."

Una de las ideas fundamentales contenidas en el texto del Grupo Europeo, la de "servicio social", figura más adelante entre los "Principios Básicos" del Grupo de América Latina, en un texto tomado del párrafo b) de la regla 40 del proyecto de reglas mínimas generales:

"6. Es conveniente realizar un esfuerzo que contribuya a despertar y mantener en la opinión pública y en el espíritu del personal la convicción de que el cometido de este último constituye un servicio social de indudable trascendencia, a cuyo efecto se pueden utilizar todos los medios de propaganda susceptibles de proporcionar una ilustración adecuada."

El Grupo del Cercano Oriente, al examinar las reglas generales, aceptó la misma idea, pero mantuvo la redacción original del proyecto, cuya segunda frase es más imperativa:

"... y, al efecto, utilizará todos los medios apropiados para ilustrar al público."

La Secretaría estima oportuno mantener, textual o fundamentalmente, las diferentes ideas consignadas en las recomendaciones de los grupos regionales con respecto al concepto moderno del servicio penitenciario, de la especialización de las funciones y de la necesaria coordinación (véanse en el capítulo IV los párrafos I a III de las recomendaciones de la Secretaría).

B. Categorías de personal penitenciario

La creciente especialización de las funciones del personal de los establecimientos se refleja en la división del personal penitenciario en diferentes categorías, lo que se observa en la actualidad en la organización de las prisiones de la mayoría de los países.

El Grupo de América Latina, en una de sus "Observaciones preliminares", hizo constar que,

"3. Las divisiones que se han consignado [por el grupo regional], de categorías del personal penitenciario, no deben entenderse en sentido hermético o absoluto, sino que admiten la conveniente flexibilidad y las correspondientes subdivisiones, en los casos en que sea necesario."

Más adelante, bajo el título "Estatuto del personal", dicho Grupo ha propuesto las categorías siguientes:

"9. Para los efectos de su estatuto y del ejercicio de sus funciones, se recomienda dividir el personal penitenciario en las siguientes categorías:

"a) Personal directivo o ejecutivo;

"b) Personal de custodia;

"c) Personal técnico; y

"d) Personal administrativo."

"El personal directivo o ejecutivo está compuesto de los directores y subdirectores de los establecimientos;

"Entiéndese por personal de custodia el que se destina a labores de vigilancia, en cualquiera de sus jerarquías.

"Es personal técnico todo aquel que se dedica a labores que requieren conocimientos especializados, por ejemplo: psiquiatras, psicólogos, médicos, asistentes sociales, etc.

"Es personal administrativo el encargado del mecanismo burocrático, esto es: manejo del archivo y servicios similares, correspondencia, contadores, síndicos y otros auxiliares del servicio interno.

"Las categorías anteriores están subordinadas, en cada establecimiento, a la necesaria unidad de mando que emana del correspondiente director."

En general, dicha propuesta toma en cuenta la división del personal existente en la mayoría de los países, y la que se hace en el cuestionario de 1952.

Sin embargo, teniendo en cuenta la situación observada en casi todos los países con un sistema adecuado de trabajo penitenciario y de formación profesional de los presos, el cuestionario había dedicado una sección especial a la categoría intermedia del personal técnico a cargo del trabajo penitenciario. Dicha categoría comprende a los ingenieros, jefes de talleres, instructores profesionales, contramaestres, etc. A menudo, esas personas poseen un título de artesanía u otro título técnico y pueden, por lo mismo, ser clasificadas entre el personal especializado; pero, desde otros aspectos, sobre todo en cuanto a sus funciones generales de índole docente, que los colocan en relación íntima y permanente con los presos, y a su preparación psicológica para tal efecto, más bien deben figurar entre el personal de custodia. Por lo tanto, en el presente informe las consideraciones relativas al personal técnico, así como aquellas referentes al personal de custodia, se aplican, llegado el caso, al personal técnico encargado del trabajo penitenciario.

Por su parte, el Grupo del Cercano Oriente, al examinar las reglas mínimas generales (lo mismo que el Grupo Europeo en igual ocasión), no consideró necesario mencionar especialmente la categoría de los "educadores", juzgando que la denominación y las funciones de dicha categoría no son las mismas en todos los países y que todo el personal debe cooperar en la obra educadora, lo que parecería ser puesto en duda si se establecía expresamente un cuerpo especial de educadores. Esa última razón parece que debe prevalecer.

El Grupo de América Latina, bajo el título "Personal de instituciones especiales", ha hecho constar que:

"24. El personal de los establecimientos para mujeres reclusas, debe ser integrado y dirigido por personas del mismo sexo, excepto cuando se trate de cargos técnicos que no puedan ser desempeñados por mujeres."

Se ha puntualizado que la segunda parte de la frase se refería asimismo al caso en que no se dispusiera de personal femenino.

El Grupo de Asia y el Lejano Oriente (recomendación 17) ha adoptado el mismo texto, pero suprimiendo la segunda parte de dicha frase.

En suma, puede observarse que, a excepción del Grupo de América Latina, los grupos regionales se han abstenido de proponer una clasificación del personal penitenciario. En efecto, parece preferible no hacerlo, ya que no es posible, en este estudio, entrar en detalles de organización

policía) sólo establecen relaciones limitadas con los demás. El esfuerzo que exige una relación tan permanente e íntima sólo puede ser realizado por un personal de elevadas condiciones morales, puesto que los miembros de dicho personal son, en cierta manera, tan "prisioneros" como los presos que custodian. Al carácter arduo del servicio debe corresponder una remuneración adecuada para los miembros de dicho personal. Además, el aumento de los sueldos se justifica por otras razones, a saber, por el hecho de que los miembros del personal a menudo ejercen sus funciones lejos de los centros urbanos, porque están expuestos a ciertos riesgos inherentes a su profesión, etc.

La recomendación del Grupo Europeo a este respecto dice lo siguiente:

"4. El Grupo estima que el personal penitenciario debe gozar de condiciones de servicio suficientes para atraer y retener a las personas más capacitadas. Los sueldos no se regularán arbitrariamente equiparándolos a los de otros funcionarios, sino atendiendo a la naturaleza del servicio, que requiere un régimen penitenciario moderno, labor compleja y ardua, que reúne las características de un servicio social importante."

El Grupo de Asia y el Lejano Oriente ha adoptado el mismo texto en su recomendación 8 a), agregándole sin embargo un párrafo relativo al alojamiento (véase infra).

El Grupo de América Latina ha formulado las recomendaciones siguientes:³

"10. Es conveniente que el personal penitenciario disfrute de asignaciones suficientemente remunerativas, de manera que le permitan vivir con decoro y que le sirvan al mismo tiempo de estímulo para atraer al servicio y retener en él a las personas más capacitadas. Con tal fin, se ha de procurar que dichas asignaciones se regulen de tal suerte que atiendan a la naturaleza del servicio abnegado que requiere el régimen penitenciario moderno.

"11. Para que los propósitos que anteceden se realicen, es conveniente que el personal consagre todo su tiempo al servicio y esté garantizado por una seguridad en el empleo que solamente dependa de su buena conducta, de su eficiencia en el cumplimiento de su deber, y de su aptitud física. Las ventajas de la carrera deben determinarse tomando en cuenta lo ya expresado acerca de la naturaleza del servicio."

³ El Grupo de América Latina, independientemente de las recomendaciones para la selección y formación del personal penitenciario, aprobó (véase anexo 9 del Informe del Seminario de Río de Janeiro) una "recomendación sobre la creación de una obra social autónoma para el personal penitenciario".

"I. A los efectos de contribuir a asegurar el nivel de vida adecuado a los integrantes de la administración penitenciaria;

"II. Se sugiere la creación de una obra social autónoma, como integrante de la organización de cada administración penitenciaria o en su defecto se propicie la creación de cooperativas con la participación de todo el personal con la misma finalidad. Los beneficios de esta obra social deberán alcanzar también a sus familias;

"III. La obra social podrá comprender: una proveeduría general destinada a abastecer de artículos de alimentación y vestido, etc.; servicios asistenciales, que comprenderán atención médica, provisión de medicamentos; asesoramiento jurídico gratuito; fianza para el personal; contribución para la construcción de viviendas, etc."

El texto de la última de estas dos recomendaciones ha sido incorporado por el Grupo de Asia y el Lejano Oriente como recomendación No. 9 de dicho Grupo.

El Grupo del Cercano Oriente, en la regla 81 c) del texto de las reglas mínimas regionales para el trato de los presos, ha declarado que:

"... La remuneración del personal debe ser suficiente para que se puedan seleccionar y mantener en el servicio hombres y mujeres capacitados. Las ventajas de su carrera deben determinarse tomando en cuenta la naturaleza penosa del trabajo."

Con respecto al alojamiento del personal, el debate del Grupo Europeo dejó en claro - aunque no se formuló ninguna recomendación por considerarse que cada país formularía la cuestión como lo creyese mejor - que la administración debería proporcionar al personal alojamiento conveniente, situado, en lo posible, fuera del establecimiento penitenciario, pero en las cercanías de éste. El Grupo opinó que, aunque es ventajoso para el personal disponer de alojamiento gratuito o a un alquiler nominal, no deja de ser un inconveniente psicológico que el personal viva constantemente en el ambiente tenso que impera en el establecimiento. Se subrayó la necesidad de evitar a toda costa el "circuito cerrado", en beneficio no sólo de los guardianes, sino también de sus familias, y que debería autorizarse al personal y, aun alentársele, para que pasara sus horas de descanso lejos del ambiente penitenciario.

Por su parte, el Grupo de Asia y el Lejano Oriente ha aprobado la recomendación siguiente relativa al alojamiento:

"[8.] b) Se proporcionará a todos los miembros del personal penitenciario habitaciones convenientes y en número adecuado cerca del establecimiento."

Sin extenderla a "todos los miembros" del personal, parece acertado incluir una recomendación semejante entre las condiciones generales de servicio (véase a este respecto la recomendación VI de la Secretaría, en el capítulo IV).

El Grupo Europeo, atendida la recomendación encaminada a que el personal tenga el estatuto de funcionarios públicos, no consideró necesario formular recomendaciones generales en cuanto a la buena conducta del candidato, los límites de edad o la aptitud física requerida, pues la selección se hará esencialmente a base de los títulos y aptitud profesionales, así como de la preparación práctica. Sin embargo, estimó que la permanencia en el servicio dependería del estado de salud y de la naturaleza del servicio. Además, se señaló que debido a la falta de personal calificado a veces existe la necesidad, en algunos países, de pedir a los funcionarios jubilados que reingresen al servicio.

El mismo Grupo tampoco adoptó disposiciones especiales sobre la cuantía de las pensiones y de las prestaciones sociales, las horas de trabajo, las vacaciones, los grados y ascensos, la indemnización por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, las sanciones disciplinarias y recompensas, por tratarse estas cuestiones en el estatuto de los funcionarios públicos, que varía notablemente de un país a otro. Por el contrario, el Grupo Europeo ha estimado necesario insistir una vez más en la necesidad de consultar a las diferentes categorías del personal para discutir, entre otras cosas, las condiciones de trabajo [véase, en el capítulo III, el párrafo c) de la sección C].

Los otros Grupos se han abstenido también de formular recomendaciones sobre dichas cuestiones. En efecto, estos asuntos son fundamentalmente de la competencia nacional o de la de ciertos organismos especializados de las Naciones Unidas.

c) Organización no militar del personal; uniforme; uso de armas

Los grupos regionales no han incluido entre sus recomendaciones la condición relativa al cumplimiento de un período de servicio militar activo existente en algunos países para los candidatos a puestos de guardianes de prisiones.

En cuanto al uso de uniforme en el servicio de prisiones, los grupos regionales se han abstenido también de presentar una recomendación. El Grupo Europeo ha señalado que el personal subalterno lleva uniforme en la mayoría de los países, pues se trata de una tradición basada en fines prácticos; pero desprovista de todo significado militar, pues con frecuencia el uniforme es un simple traje de trabajo. Por otra parte, el Grupo observó que el uso de uniforme contribuye a crear un espíritu de cuerpo, casi un espíritu de familia, ventajas que merecen destacarse entre otras.

El carácter civil del personal penitenciario ha sido destacado por todos los grupos regionales, al pedir que se le conceda el estatuto de funcionarios públicos y en declaraciones especiales como la del Grupo Europeo en el párrafo segundo de su recomendación No. 2 [véase también la sección A del capítulo II].

[2.] Por consiguiente, el Grupo recomienda, como regla general, que se seleccione especialmente a dicho personal y que no se componga de miembros procedentes de las fuerzas armadas, de la policía o de otros servicios públicos."

El Grupo de Asia y el Lejano Oriente ha adoptado también ese texto. El Grupo de América Latina ha sido menos categórico a este respecto. Durante el debate se insistió, por una parte, en que el personal penitenciario era un personal civil y no debía ser escogido entre los miembros de las fuerzas armadas o de la policía. Por otra parte, se aceptó que este principio general tuviera cierta flexibilidad, pues los exmilitares podrían reunir las condiciones requeridas no por haber estado en el ejército, sino por vocación y formación personal. El servicio de prisiones no debe ser considerado como una vía de escape para personas de otras profesiones. En general, los presos desconfían de vigilantes procedentes de la policía o de las fuerzas armadas. Dicho Grupo formuló el "Principio básico" siguiente:

"5. El Seminario estima que el personal penitenciario debe tener un carácter eminentemente civil, con la indispensable jerarquía que ha de existir en ese orden de la administración, la cual puede establecerse en forma diferente en cada una de las categorías que se enunciarán adelante [en la recomendación No. 9]."

El Grupo de América Latina, en cuanto a la disciplina a que está sometido el personal, tuvo la precaución de evitar el uso del término "disciplina militar" y de hablar de "disciplina penitenciaria" para subrayar que el sistema penitenciario tiene su disciplina propia, aun cuando se presume que el personal sabe manejar armas de fuego. Al proceder así, ha querido mitigar la fuerte influencia militar en la organización y administración de las prisiones en una región donde la disciplina de cuartel tendía a imperar en los establecimientos penitenciarios. Al mismo tiempo,

se ha recalcado que la vigilancia externa de los establecimientos esté encomendada, cuando fuere posible, a personal penitenciario de carrera y no a militares o a la policía. En consecuencia, el Grupo ha formulado la siguiente recomendación (que figura en el título "Formación profesional"):

"19. El personal de custodia debe estar organizado conforme a las reglas de la disciplina penitenciaria, a fin de mantener en el mismo la jerarquía y el orden indispensables.

"Es conveniente que los servicios de vigilancia externa estén a cargo del personal penitenciario."

La principal diferencia entre el personal dedicado a la guardia interna y el encargado de la vigilancia externa estriba en el uso de armas. En la actualidad, puede decirse que en la mayoría de los países los celadores no llevan armas, y sólo se hallan armados los centinelas de guardia situados fuera de las prisiones, o los que están de servicio nocturno, lo que corresponde a las precauciones normales para el caso de alarma. El Grupo Europeo opinó que, salvo circunstancias especiales, los celadores encargados de un servicio que los pone en contacto directo con los presos no deben estar armados y que, si se confía un arma a un vigilante, éste debe haber sido instruido en su manejo. El Grupo ha estimado que si, en general, los vigilantes no llevan armas para evitar que un preso se apodere de ellas o para precaver cualquier otro incidente, los nuevos métodos militan a fortiori contra el uso de armas. En efecto, desde el momento que se desea obtener la cooperación de los mismos presos para los métodos de tratamiento que se les aplican, debe evitarse el uso de un arma por el efecto psicológico que puede producir. A la inversa, conviene que los celadores no estén indefensos, y para eso deben recibir una preparación física especial [véase, en el capítulo III, el párrafo c) de la sección B].

El Grupo Europeo ha formulado las siguientes recomendaciones, que han sido también adoptadas por el Grupo de Asia y el Lejano Oriente y por el Grupo del Cercano Oriente, insertándolas este último en las reglas mínimas generales para el trato de los presos [regla 89 c) del texto regional]:

"12. Salvo en circunstancias especiales, los celadores cuyas funciones supongan relación directa con los presos no deben estar armados. Además, se recomienda no entregar armas a miembros del personal que no hayan sido instruidos en su manejo."

El Grupo de América Latina, bajo el título "Formación profesional", [véase, en el capítulo III, el párrafo e) de la sección B] adoptó un texto análogo.

Las recomendaciones de la Secretaría referentes a la organización no militar del personal y al uso de armas, basadas en las recomendaciones precedentes, figuran en los párrafos VII y VIII del capítulo IV siguiente.

II. SELECCION DEL PERSONAL PENITENCIARIO

A. Autoridad competente; métodos administrativos generales

La autoridad competente varía según los países. Hay algunos en que, por regla general, los directores de las prisiones seleccionan su personal. En otros, lo hace la administración penitenciaria central. Es indudable que cierta centralización, de conformidad con la estructura política o constitucional del país, facilita la formulación de normas relativas a las condiciones que se exigirán a los candidatos.

El Grupo Europeo, en principio, quiso hacer constar expresamente que la administración penitenciaria decidirá en última instancia. Además, precisó que en los países donde el personal penitenciario pertenece a la administración pública y es seleccionado por la administración central del Estado, por ejemplo, mediante una comisión de funcionarios públicos, es importante que la administración penitenciaria esté representada en el comité de selección.

Además, dicho Grupo se opuso enérgicamente a la selección basada en razones que no fueran estrictamente profesionales o técnicas. Comprobó que la selección fundada en razones políticas ofrece un verdadero peligro y, estimando que la recomendación relativa al estatuto de funcionarios no basta tal vez para obviar ese inconveniente, formuló una recomendación especial encaminada a hacer desaparecer toda influencia política en la selección del personal penitenciario.

Otro peligro lo constituye el hecho de que se admita en el servicio penitenciario a funcionarios que hayan pertenecido a otras ramas de la administración pública, así como la selección preferente de jubilados o ex militares mutilados como recompensa por servicios prestados en el ejército. Profesionalmente dicho método es poco deseable, pues en la selección de los candidatos a los puestos de la administración penitenciaria sólo deben influir los méritos profesionales. Además, esta cuestión ha sido tratada de una manera algo diferente en la recomendación del Grupo Europeo para que se conceda el estatuto de funcionarios públicos, es decir, para que el personal penitenciario sea especialmente seleccionado y no sacado de otros servicios públicos, como el ejército o la policía [recomendación No. 2, párrafo segundo; véase el párrafo c) de la sección C del capítulo I].

A continuación se transcriben las recomendaciones formuladas por el Grupo Europeo en cuanto a la autoridad competente y los métodos generales de selección:

- "3. El Grupo recomienda que:
 - "a) La selección debe centralizarse y depender de la administración penitenciaria o de una comisión de funcionarios públicos;
 - "b) Si dicha comisión está encargada de la contratación de servicios, la administración penitenciaria decidirá en última instancia la selección de los candidatos;
 - "c) Se adopten medidas para eliminar la intervención política en la selección de candidatos a puestos en la administración penitenciaria;
 - "d) La administración penitenciaria no acepte candidatos que no reúnan las condiciones necesarias para dicho servicio."
- El Grupo de América Latina presentó en los cuatro primeros párrafos su recomendación No. 13 un texto muy parecido al del Grupo Europeo:
- "13. Como principios fundamentales para una correcta y apropiada selección del personal penitenciario, se enuncian los siguientes:

- "a) En lo posible, el reclutamiento debe centralizarse conforme a la organización política de cada país y depender de una dirección superior;
- "b) Es conveniente que la dirección superior decida en último término sobre la designación de los candidatos, cuando a otros organismos del Estado correspondiera el reclutamiento;

"c) Deberán existir disposiciones que eliminen la intervención política en los nombramientos de la administración penitenciaria;

"d) Se establecerán requisitos básicos mínimos para cada categoría de funciones. La administración penitenciaria debe rechazar los candidatos que no tengan las aptitudes exigidas;

..."

Con respecto a la intervención política, el Grupo de América Latina ha consignado algunas consideraciones que se refieren más directamente al personal directivo [véanse en el párrafo d) de la sección B del presente capítulo las consideraciones que preceden a la recomendación No. 16 del Grupo].

El Grupo de Asia y el Lejano Oriente aprobó un texto que en parte combina los textos de los otros dos Grupos: suprimió en el texto latinoamericano la palabra "fundamentales" y reemplazó el párrafo a) por el párrafo 3 a), y el párrafo b) por el párrafo 3 b) del texto europeo, pero estimó, por razones de orden constitucional, que la opinión del jefe de la administración penitenciaria en muchos países sólo tendría valor consultivo en la selección de los candidatos y no sería decisiva en última instancia; por último, reemplazó en el párrafo c) las palabras "la intervención política" por "la influencia política", y en el párrafo d) las palabras "administración penitenciaria" por "autoridad encargada de la selección". Así, el texto de dicho Grupo dice lo siguiente:

"11. Como principios para una correcta y apropiada selección del personal penitenciario, se enuncian los siguientes:

- "a) La selección debe centralizarse y depender, bien de la administración penitenciaria, o bien de una comisión de funcionarios públicos;
- "b) Si dicha comisión está encargada de la contratación de servicios, se consultará a la administración penitenciaria para la selección de los candidatos;

"c) Deberán existir disposiciones que eliminen la influencia política en los nombramientos de la administración penitenciaria;

"d) Se establecerán requisitos básicos mínimos para cada categoría de funciones. La autoridad encargada de la selección debe rechazar los candidatos que no reúnan las condiciones exigidas;

..."

La recomendación IX de la Secretaría (véase capítulo IV) toma en cuenta que la organización constitucional y administrativa varía de un país a otro y que no siempre la administración penitenciaria puede decidir en última instancia la selección de los candidatos. Por idéntica razón, el párrafo d) del texto europeo no podría mantenerse; además, la idea en que se inspira parece hallarse mejor enunciada en los párrafos precedentes, especialmente en el párrafo 3.

B. Condiciones de selección

a) Generalidades

El Grupo de América Latina, bajo el título "Selección del personal", ha formulado una regla de carácter general:

"12. La dirección superior debe poner en la selección del personal un cuidado particular para que la misma responda a un criterio de probidad, sentido humanitario y capacidad."

El Grupo de Asia y el Lejano Oriente ha adoptado un texto análogo (recomendación No. 10 del Grupo) dando sin embargo al final de la frase la redacción siguiente:

"... inspirándose en consideraciones de probidad, de sentido humanitario, de capacidad y de aptitud física."

Este último agregado parece útil, pese a las consideraciones del Grupo Europeo concernientes a la aptitud física [véase, en el capítulo I, el párrafo b) de la sección C], pues se trata de excluir la selección de ex militares mutilados, etc.

Por su parte, el Grupo del Cercano Oriente aprobó, al tratar de las reglas mínimas generales, una disposición que prevé otra regla general de selección:

"El director, el subdirector y la mayor parte de los demás miembros del personal del establecimiento deben hablar el idioma de la mayoría de los presos."

Conforme a la propuesta de la Secretaría relativa a esa disposición de las reglas generales, conviene completar dicha regla de selección agregando: "o un idioma comprendido por la mayoría de éstos".

Las recomendaciones anteriores figuran en la recomendación X de la Secretaría (véase capítulo IV).

b) Personal de custodia

El Grupo Europeo ha deseado inmediatamente subrayar que el personal penitenciario - aludiendo al penitenciario en general, pero sobre todo al personal de custodia - debe tener un nivel intelectual que le permita desempeñar eficazmente su labor y aprovechar los cursos de formación dados en el servicio. El Grupo de América Latina y el Grupo del Cercano Oriente opinaron de una manera parecida, insertando este último en las reglas mínimas generales para el trato de los presos una disposición (regla 82, párrafo primero, del texto regional) que estipula que "el personal tendrá un nivel intelectual adecuado".

En cuanto a certificados de estudios, en numerosos países no se exige ningún título especial a los miembros del personal de custodia; pero es evidente que algunos certificados de estudios de un nivel bastante elevado pueden conferir mayor prestigio y autoridad, por ejemplo, a un jefe de celadores. Además, los cursos de perfeccionamiento pueden permitir al personal de custodia adquirir dichos certificados y obtener ascensos.

El Grupo Europeo, al examinar los medios para verificar que el candidato reúne las condiciones necesarias, estimó que las pruebas psicológicas, cuya utilidad para revelar el grado de instrucción no desconoce, etc., son muy deficientes para permitir a la autoridad competente formarse una opinión sobre la moralidad, la probidad y las demás cualidades esenciales exigidas al candidato. Además, expresó el parecer de que las pruebas científicas apropiadas deben completarse con un curso que permita a funcionarios experimentados encargados de observar al candidato formarse una idea adecuada sobre su aptitud.

El Grupo Europeo formuló su recomendación de la manera siguiente:

"5. El personal penitenciario tendrá un nivel intelectual que le permita desempeñar eficazmente su labor y aprovechar los cursos de formación que se den en el servicio."

"El Grupo recomienda someter al personal a pruebas científicas apropiadas y a un período de observación que permita a las autoridades competentes formarse una opinión adecuada sobre la personalidad y la aptitud del candidato."

El Grupo de América Latina hizo análogas recomendaciones; sin embargo, dicho Grupo mencionó expresamente diferentes clases de pruebas, inclusive las de aptitud física, y estimó que la duración del período de prueba debía variar según las categorías de personal:

"[13.] e) El personal penitenciario debe poseer el nivel intelectual y los requisitos de personalidad y aptitud que demanden sus funciones, de modo que se beneficie de los cursos de formación para su perfeccionamiento;

"f) A tal efecto, se recomienda el uso de pruebas (tests) científicas adecuadas, tanto en lo físico e intelectual como en lo vocacional, sin perjuicio del concurso u oposición correspondientes;

"g) Se recomienda, dentro del mismo orden de ideas, que se someta al personal a un período de prueba, más corto para el de custodia y de mayor extensión para el técnico y el administrativo."

El Grupo de Asia y el Lejano Oriente adoptó en su recomendación 11 los párrafos e) y f) del texto precedente, y aprobó para el último párrafo una fórmula más sencilla:

"[11.] g) Se recomienda, dentro del mismo orden de ideas, que se someta al personal a un período de prueba."

En realidad, parece preferible, en estas recomendaciones generales, no hacer distinciones en cuanto a la extensión del período de prueba entre las diferentes categorías de personal.

Para las recomendaciones de la Secretaría relativas a los diversos aspectos de las recomendaciones de los grupos regionales, véase en el capítulo IV la recomendación XI.

e) Dirección superior

El Grupo de América Latina, después de señalar el carácter de servicio social que reviste el trabajo del personal penitenciario, así como la necesidad de dar a conocer mejor esta condición al público (véase la sección A del capítulo I precedente), declara en los "Principios básicos":

"7. Por lo expuesto, considérase que la dirección superior responsable de los servicios penitenciarios debe ser designada con especial cuidado y confiada a personas debidamente preparadas y poseedoras de conocimientos técnicos y experiencia profesional suficientes."

El Grupo de Asia y el Lejano Oriente (recomendación 6) aceptó dicho texto agregándole la frase del párrafo d) de la recomendación 3 del Grupo Europeo, que merced a esto adquiere un alcance más concreto que en el texto europeo:

"[6.] ... La administración no estará obligada a aceptar candidatos que no reúnan las condiciones necesarias para dicho servicio."

Esta última disposición no figura en las recomendaciones de la Secretaría, porque su idea básica está implícita en los diversos párrafos de la recomendación IX; para lo demás, véase la recomendación XII en el capítulo IV.

d) Personal directivo

Con respecto a la dirección de los establecimientos penitenciarios, el Grupo Europeo expresó la opinión de que el personal encargado de ella

debería poseer títulos universitarios, especialmente en sociología y psicología, o un título superior de estudios sociales, pues en caso contrario se correría el riesgo que ese personal carciera de suficiente amplitud de criterio. Sin embargo, también se señaló en ese Grupo que resultaría peligroso mostrarse demasiado exigente. En algunos países, significaría que el 90 por ciento de los directores de presidios no reuniría las condiciones necesarias para ocupar sus puestos, lo que en realidad no es el caso. Además, semejante exigencia impediría todo ascenso del personal de los grados inferiores, lo que sería sumamente lamentable, pues se privaría a la administración de los servicios de personas particularmente calificadas para ocupar puestos más elevados en la jerarquía.

En el Grupo Europeo se comprobó que las reglas observadas varían mucho en cada país y que el valor de los títulos universitarios también es diferente, por ejemplo, según dichos títulos se obtengan mediante estudios regulares o en cursos vespertinos. Además, un título universitario no es garantía absoluta de que un director de presidio posee las cualidades necesarias. Asimismo, ha parecido poco conveniente exigir sólo títulos de Derecho, como se acostumbra en algunos países. Se ha considerado que se podría conseguir suficiente equilibrio nombrando en los puestos directivos tanto a personas con títulos universitarios como a funcionarios del escalafón con gran experiencia personal y condiciones especiales. Igualmente, se hizo constar que en algunos países es difícil seleccionar personas con títulos universitarios para que ocupen puestos en las prisiones y, por consiguiente, que es de suma importancia permitir a los funcionarios competentes del escalafón adquirir una formación universitaria.

El Grupo concluyó que era poco acertado exigir condiciones demasiado estrictas en cuanto a títulos universitarios, y que bastaba con recomendar que el director y los subdirectores poseyeran una buena cultura general. No obstante, subrayó la conveniencia de tener formación universitaria, especialmente en sociología y criminología.

La recomendación del Grupo Europeo dispone lo siguiente:

"6. Los directores y subdirectores deberán tener una buena cultura general y se procurará designar personas con formación universitaria, especialmente en materia de criminología y sociología. Los directores y subdirectores no seleccionados entre los funcionarios penitenciarios, y sin ninguna experiencia en dicha labor, recibirán, antes de asumir sus funciones, una formación teórica y práctica sobre el trabajo efectuado en una prisión. Se entiende que un diploma o un título universitario, que acredite estudios en la materia, puede ser considerado como formación teórica suficiente."

El Grupo de Asia y el Lejano Oriente aceptó este mismo texto (recomendación 12 del Grupo).

El Grupo de América Latina presentó recomendaciones detalladas, en el título "Personal directivo o ejecutivo", distinguiendo entre directores de establecimientos de menor importancia y de presidios mayores, exigiendo para estos últimos condiciones más estrictas y concretas:

"14. Se recomienda que los directores de establecimientos destinados al cumplimiento de penas de corta duración estén calificados para su labor, en especial por sus antecedentes de moralidad, sus condiciones personales, su aptitud y su experiencia en la materia."

"15. La dirección de los establecimientos de mayor importancia, por su magnitud o porque estén en situación de brindar al recluso un tratamiento determinado, debe estar a cargo de funcionarios designados en mérito a su capacidad técnica y administrativa, sus condiciones personales y su vocación. Se considerarán más aptos para estos cargos a quienes posean conocimientos especializados en ciencias jurídicas o sociales, tales como la criminología, la pedagogía superior, la sociología, el servicio social y, en general, en aquellas que impliquen una formación adecuada para la función penitenciaria."

Como el texto del Grupo Europeo se limita a exigir una buena cultura general y no es categórico en cuanto a la formación universitaria de los directores, no parece necesario mantener la distinción hecha por el Grupo de América Latina entre directores de presidios locales y de establecimientos más importantes.

Con respecto a las personas que no reúnen dichas condiciones pero han adquirido cierta experiencia práctica, el Grupo de América Latina opinó que todos los especialistas en materia penitenciaria deberían luchar por el reconocimiento de su profesión y que, por lo tanto, las personas a quienes se confiara ulteriormente la dirección de establecimientos penitenciarios especializados deberían recibir la formación profesional pertinente en escuelas para el personal penitenciario o en institutos de criminología. Debería impedirse la incorporación al servicio de personas ajenas al mismo, que ingresaban generalmente merced a la influencia política o por amistades personales. Contra esta tesis se dijo que, en algunos países, el sistema penitenciario todavía estaba en una etapa embrionaria y no podían observarse reglas estrictas, que la influencia política ya se había reputado indeseable; y que en el presente caso procedía formular una recomendación flexible que permitiera la formación de personal competente en las regiones menos desarrolladas. Por otra parte, en el Grupo de América Latina se señaló, como en el Grupo Europeo, que los juristas o los médicos no siempre han sido los directores de establecimiento más idóneos. El texto aprobado por el Grupo de América Latina dispone lo siguiente:

"16. Cuando por excepción hubieren de ser designadas para cargos directivos personas que no reúnan las anteriores condiciones, pero si una experiencia comprobada, se les exigirá una preparación o entrenamiento, durante un período prudencial, de modo que reciban la suficiente formación teórica y práctica. Se entiende que un título de escuela profesional especializada o universitario, que acredite estudios en la materia, puede ser considerado como formación teórica suficiente."

El Grupo del Cercano Oriente ha aceptado la disposición del proyecto de reglas mínimas generales, que estipula [regla 85, párrafo a) del texto regional] que:

"El director del establecimiento deberá estar plenamente calificado para su tarea, por su carácter, su capacidad administrativa, su formación y su experiencia en esta materia."

Debido a las grandes dificultades existentes en algunas regiones para seleccionar directores de presidios, las palabras "plenamente calificado" han debido no obstante ser reemplazadas por "suficientemente calificado" en la propuesta presentada al respecto por la Secretaría.

Las recomendaciones elaboradas por la Secretaría a base de las recomendaciones regionales para la selección de directores figuran en el párrafo XIII del capítulo IV.

e) Personal técnico y administrativo

En cuanto al personal que ejerce funciones especiales, el Grupo Europeo se ha limitado a adoptar una recomendación general que abarca todas las categorías de dicho personal (el mismo texto figura en la recomendación 16 del Grupo de Asia y el Lejano Oriente):

"7. Asimismo, el personal que ejerce funciones técnicas debe poseer las condiciones profesionales o técnicas necesarias."

El Grupo de América Latina, en el título "Formación profesional", aprobó el siguiente texto:

"21. El personal técnico será seleccionado tomando en cuenta el diploma o título de enseñanza profesional o universitario que se refiera a su especialización.

"Se recomienda preferir a aquellos que, además de esa capacitación profesional, posean un grado o título adicional o una experiencia especializada en el ramo penitenciario."

A. este respecto, conviene, al parecer del Grupo Europeo, que los psicólogos y los psiquiatras, por ejemplo, tengan experiencia general penitenciaria y no sólo clínica (véase en el capítulo I la sección A).

El Grupo de América Latina hizo la recomendación siguiente relativa al personal administrativo (que figura también en el título "Formación profesional"):

"23. Se recomienda asimismo exigir a los empleados y funcionarios administrativos títulos de idoneidad que pueden consistir en certificados de práctica o de estudios, o diplomas de escuelas profesionales, en su correspondiente actividad."

Esta última recomendación parece que ya figura fundamentalmente en la fórmula general del Grupo Europeo, pero convendría mencionarla en ella expresamente al personal administrativo.

Las recomendaciones de la Secretaría relativas al personal técnico y administrativo figuran en el párrafo XIV del capítulo IV.

f) Personal de los establecimientos especiales

El Grupo de América Latina, con respecto a los establecimientos penitenciarios para mujeres, ha dispuesto lo siguiente (a continuación de su recomendación 24, véase en el capítulo I la sección B):

"25. Dicho personal debe, en lo posible, reunir las mismas condiciones y capacidad que se exigen en los establecimientos similares para varones, ya se trate de personal laico o religioso."

El Grupo de Asia y el Lejano Oriente combinó dicho texto con la primera parte de la recomendación 24 del Grupo de América Latina, modificándolo levemente:

"17. El personal de los establecimientos para reclusas debe ser integrado y dirigido por personas del mismo sexo. Dicho personal, cualquiera que sea su naturaleza, debe, en lo posible, reunir las mismas condiciones exigidas en los establecimientos similares para varones."

Conviene mantener la recomendación relativa a la capacidad exigida al personal femenino, ya se trate de personal laico o religioso, y omitir la cuestión de la dirección de los establecimientos para reclusas, pues

las reglas mínimas generales para el trato de los presos no contienen una norma tan estricta como la propuesta por dichos Grupos regionales (véase en el capítulo IV la recomendación XV de la Secretaría).

Asimismo, el Grupo de América Latina, en el título "Personal de instituciones especiales", sostuvo que convenía designar un personal con conocimientos especializados en los establecimientos destinados al cumplimiento de medidas de seguridad que reciben a delincuentes llamados incorregibles, entre los cuales figuran menores, enfermos mentales, etc.:

"26. El personal de los establecimientos destinados al cumplimiento de medidas de seguridad, debe ser escogido entre los elementos de mayor experiencia, que tengan conocimientos especializados y condiciones personales que los hagan idóneos para el desempeño de tales funciones."

El Grupo de Asia y el Lejano Oriente ha considerado que esta disposición no es oportuna. En efecto, parece que la labor realizada por el personal de los establecimientos destinados al cumplimiento de medidas de seguridad no difiere fundamentalmente de la que corresponde al personal de otros establecimientos penitenciarios, sin excluir los establecimientos abiertos destinados a delincuentes especialmente aptos para ser reeducados y corregidos. Por otra parte, todos esos establecimientos deben contar con los servicios de algunos especialistas, como médicos, psiquiatras, educadores, etc., para las funciones especializadas propiamente dichas.

III. FORMACION DEL PERSONAL PENITENCIARIO

A. Generalidades

En general y en principio, el Grupo Europeo destacó la necesidad de que todo el personal adquiera una formación profesional que no sea únicamente técnica, sino que comprenda los aspectos más generales del servicio penitenciario. Se señaló que era menester reconocer la importancia del aspecto espiritual del trabajo de los miembros del personal; que éstos deberían, en efecto, hallarse imbuidos de una fe especial en su misión, génesis de la fuerza moral que es tan necesaria y que tan a menudo se pone a prueba en este género de trabajo; que la formación debería tratar de dar al personal una cultura general en la que la teoría se uniera al conocimiento de la vida, para vincular en un todo armonioso la inspiración espiritual y la formación intelectual y práctica, desarrollando a la par las condiciones técnicas y profesionales necesarias.

El Grupo del Cercano Oriente, al examinar las reglas mínimas generales para el trato de los presos, redactó la disposición general en cuestión de la manera siguiente (regla 82, párrafos segundo y tercero, del texto regional):

"El [personal] seguirá, antes de entrar al servicio, un curso de formación general y especial y realizará pruebas teóricas y prácticas.
"Después de ingresar al servicio y durante su carrera, el personal mantendrá y mejorará sus conocimientos y capacidad profesionales siguiendo cursos de perfeccionamiento que se organizarán periódicamente."

Al retener la división que aquí se sugiere, que es, por lo demás, la empleada ya en el cuestionario de 1952, conviene examinar la formación profesional previa a la admisión definitiva en el escalafón de la administración penitenciaria y el perfeccionamiento profesional durante la carrera. Es menester considerar estos dos aspectos de la formación al estudiar sucesivamente los casos del personal de custodia, del personal directivo y del personal técnico. Las dos disposiciones precedentes figuran en las recomendaciones XVI y XXII 1) de la Secretaría (capítulo IV).

B. Formación previa a la admisión definitiva

a) Personal de custodia

El Grupo Europeo, después de estudiar la documentación reunida en Europa con motivo de la encuesta, comprobó que en la actualidad ningún país exige una formación especializada previa a la aceptación de un candidato para el puesto de celador.

En algunos países la formación profesional se da durante un período de prueba inicial en que se procura que los nuevos vigilantes adquieran una formación práctica y teórica antes de ingresar definitivamente al servicio. Los métodos varían de un país a otro y, en general, no son del todo satisfactorios, pero existe el propósito de perfeccionar los diferentes sistemas.

En general, se observa la tendencia a comenzar en el período de prueba la formación profesional del personal de custodia. Todavía es reducido el número de países en que se organizan cursos especiales. Ordinariamente los miembros del personal se encargan, durante sus horas libres y con medios a menudo insuficientes, de preparar a los recién ingresados. Dicho método no es el mejor, siendo preferible, al parecer del Grupo Europeo,

que en todos los países los especialistas en diversos servicios de la administración penitenciaria den cursos especiales.

Otro método consiste en enviar a los candidatos a una escuela profesional central o a un presidio central, donde el curso puede durar hasta seis meses y la enseñanza está a cargo de especialistas.

Un tercer método es el de enviar a los candidatos directamente a un establecimiento penitenciario antes de que aprendan la teoría en una escuela profesional central; en dicho caso, el período de prueba puede durar hasta 12 meses.

El Grupo Europeo, después de examinar la situación existente en la región, decidió unánimemente que el personal de los establecimientos penitenciarios debía recibir una formación práctica y teórica, subrayando al respecto lo que ya habfa dicho, a propósito de la selección del personal, a saber, que una de las condiciones esenciales para el éxito de la formación inicial es la selección cuidadosa de los candidatos, y que por lo tanto es indispensable que las personas seleccionadas estén capacitadas para aprovechar dicha formación [véase supra, en el párrafo b) de la sección B del capítulo II, la recomendación 5 de dicho Grupo].

La formación inicial dada al personal de custodia evidentemente dependerá, en gran parte, de la importancia del sistema penitenciario y de las condiciones particulares existentes en los diversos países.

El Grupo Europeo no quiso insistir demasiado en la enseñanza teórica de los recién seleccionados y además no creyó conveniente que el candidato fuese admitido en el servicio efectivo sin haber obtenido antes satisfactoriamente cierta formación práctica y teórica.

El Grupo, después de examinar los distintos sistemas de formación profesional aplicables, se pronunció a favor de un período de prueba previo a la enseñanza teórica en una escuela especial, pues estimó necesaria cierta experiencia práctica para que los candidatos aprovecharan verdaderamente los cursos y conferencias teóricas.

El período de prueba preliminar servirá para dar a los candidatos nociones generales sobre el sistema penitenciario y el ejercicio de la profesión. Es un período de orientación profesional que permite al candidato familiarizarse con las condiciones de vida en un presidio y aprender los reglamentos. Evidentemente conviene instruir a los candidatos acerca de la manera de saber imponer su autoridad. Además, el período de prueba debe permitir apreciar hasta qué punto el candidato será capaz de asimilar nuevos conocimientos y aprovechar una enseñanza teórica.

A menudo se descubrirá, durante el período de prueba o al término de éste, que el candidato no está capacitado para prestar servicios en la administración penitenciaria; a veces, será el candidato mismo quien renunciará a hacer carrera en dicha administración. Así se evitará comenzar inútilmente una enseñanza teórica prolongada en una escuela especial.

No obstante, se ha observado que el aprendizaje práctico realizado en un establecimiento penitenciario con anterioridad a la formación en una escuela especial, puede presentar también algún peligro. Especialmente puede incurrirse en la tentación de utilizar los servicios del recién llegado y confiarle prematuramente funciones de responsabilidad para las que no está preparado. Un remedio para este peligro consistiría en seleccionar varios candidatos simultáneamente y organizar el aprendizaje en grupos. Se expresó la idea de que la enseñanza práctica y teórica podría en tal caso combinarse, pero las opiniones en el Grupo Europeo favorecen,

en su mayoría, la organización de dos períodos sucesivos: uno de formación práctica elemental, y otro de enseñanza teórica más tarde.

En cuanto a la enseñanza teórica, el mejor método consistiría, al parecer del Grupo, en proporcionarla en una escuela central en cursos dirigidos por especialistas.

Por último, el Grupo estimó conveniente prever una fase de prueba durante la cual - y no antes - los agentes aprobados en las dos primeras realizaciones una labor efectiva para demostrar que reúnen las condiciones necesarias para su admisión definitiva en el servicio.

El debate en el Grupo de América Latina y en el Grupo de Asia y el Lejano Oriente demostró que las opiniones relativas a la formación inicial del personal de custodia en esas regiones no difieren esencialmente de las expresadas en el Grupo Europeo, según se puede ver por los textos siguientes. Sólo queda pendiente la cuestión de saber hasta qué punto es prácticamente posible ofrecer dicha formación a todos los interesados, pues depende de los recursos materiales disponibles, que varían evidentemente según los países de cada una de las tres regiones en cuestión.

La recomendación del Grupo Europeo, aceptada por el Grupo de Asia y el Lejano Oriente en su recomendación 13, dispone lo siguiente:

"8. El Grupo recomienda que la formación profesional del personal de custodia se realice en tres etapas:

"La primera etapa, que se cumplirá en un establecimiento penitenciario, está encaminada a familiarizar al candidato con los problemas profesionales para comprobar si posee las condiciones necesarias. En esta primera etapa no se encomendará ninguna función de responsabilidad al interesado, cuyas actividades se realizarán constantemente bajo la fiscalización de un celador de servicio.

"La segunda etapa, que se llevará a cabo en una escuela organizada por la administración central, consistirá en una formación teórica sobre problemas profesionales. Se dará especial importancia a la técnica dedicada a mejorar las relaciones con los detenidos utilizando nociones elementales de psicología y criminología.

"En las dos primeras etapas conviene admitir y preparar a los candidatos en grupos para evitar que se les utilice prematuramente en el servicio y para facilitar además la organización de los cursos.

"La tercera etapa consiste, para los vigilantes que hayan pasado las dos primeras, en una prestación de servicios efectivos durante la cual el celador deberá demostrar que reúne las condiciones que se le exigen."

El Grupo de América Latina consideró que la formación del personal de custodia se debe organizar de la manera siguiente:

"17. Con respecto al personal de custodia, es aconsejable que su formación profesional se opere de manera progresiva, conforme a las siguientes normas:

"a) Durante un primer período, la dirección procurará suministrarle una instrucción elemental sobre materias educativas y funcionales de orden general;

"b) En el transcurso de un segundo período, deberá procurarse la asistencia del funcionario a una escuela o cursos que organizará la dirección superior, la cual tendrá a su cargo la formación teórica y práctica de aquél sobre las materias profesionales.

Esta instrucción abarcará desarrollos acerca de las relaciones con los detenidos y, además, elementos de legislación penal y penitenciaria. Junto con el estudio de las leyes y reglamentos se explicarán elementos de técnica penitenciaria y disciplinas conexas;

"c) Conviene establecer un tercer período para aquellos elementos que hayan demostrado mayor interés y vocación. Durante esa etapa, los funcionarios seleccionados asistirán a cursos de preparación superior, referentes a psicología, criminología, derecho penal, ciencia penitenciaria y demás disciplinas afines;

"d) Se recomienda que las funciones que supongan relación directa con los reclusos, se encarguen en forma gradual a los empleados de custodia, para que la confianza se otorgue a dicho personal en la medida de su mayor preparación."

Las recomendaciones del Grupo de América Latina suponen, como se deduce del párrafo a), un aprendizaje práctico inicial semejante al propuesto por el Grupo Europeo. Las diferentes fases de la preparación se asemejan bastante en ambos textos. Con todo, obligar a los celadores a asistir a un número excesivo de cursos de estudios superiores durante el tercer período [párrafo c) de América Latina], es ir demasiado lejos, puesto que dichas materias corresponden más bien al personal técnico y directivo. Por consiguiente, parece más apropiado ofrecer simplemente a los vigilantes la posibilidad de seguir dichos cursos.

En lo demás, se interpretaría correctamente las ideas expresadas por los grupos regionales combinando ambos textos (véase, en el capítulo IV, la recomendación XVIII de la Secretaría).

b) Personal directivo

El Grupo Europeo señaló que no existe, propiamente hablando, formación profesional inicial para los directores y subdirectores. En algunos países, se les exige después de un examen o por antigüedad entre los funcionarios subalternos del personal administrativo y aun entre los miembros del personal de custodia. Se consideran en especial la experiencia y los estudios hechos libremente por los interesados. Pero dicho sistema no es del todo satisfactorio, pues el confiar puestos tan elevados sólo a personas que hayan cumplido muchos años "de servicio" ofrece ciertos inconvenientes. En otros países, se selecciona directamente a los directores o subdirectores a base de sus títulos universitarios y a menudo la elección recae en una persona que ya ha demostrado su capacidad como especialista en la misma prisión. Con todo, se ha podido observar una tendencia a organizar un aprendizaje práctico de duración variable antes de entrar en funciones.

Los métodos aplicados son, pues, muy diferentes. Así, el Grupo Europeo contestó afirmativamente a la pregunta de saber si era menester recomendar expresamente una formación para los directores y subdirectores antes de su nombramiento [véase, en el párrafo d) de la sección B del capítulo II, el párrafo primero de la recomendación 6 de dicho Grupo].

Una recomendación complementaria prevé que los directores y subdirectores seleccionados fuera de los servicios penitenciarios y que no tengan ninguna experiencia en esta clase de trabajo deberían recibir, antes de tomar posesión de su puesto, una formación teórica y adquirir cierta experiencia en el trabajo realizado en los presidios, entendiéndose

que un título profesional o universitario en una disciplina pertinente se estimará como prueba de formación teórica suficiente (véase el párrafo segundo de la misma recomendación).

El Grupo de América Latina expresó análogas consideraciones sobre diversas materias [véase el párrafo d) de la sección B del capítulo II precedente].

Las recomendaciones de la Secretaría concernientes a la formación inicial de los directores figuran en el párrafo XVIII del capítulo IV. En cuanto a las recomendaciones relativas a la selección de los directores (párrafo XIII), se observará que es indispensable tener en cuenta los servicios existentes, que varían mucho en los diversos países; asimismo, las recomendaciones de la Secretaría no son categóricas en cuanto a la formación universitaria, sino que destacan la necesidad de que los candidatos que no han trabajado previamente en la administración penitenciaria adquieran una formación teórica y cierta experiencia.

c) Personal técnico

En cuanto a la formación inicial del personal técnico, el Grupo Europeo declaró que debe poseer títulos profesionales y técnicos suficientes [véase, en el párrafo e) de la sección B del capítulo II, la recomendación 7 de dicho Grupo].

El Grupo de América Latina formuló una recomendación más detallada que destaca especialmente la preferencia que debe darse a los candidatos que presentan más de un título o una experiencia especializada además de dichas calificaciones [véase, en el párrafo e) de la sección B del capítulo II, la recomendación 21 de dicho Grupo].

Asimismo, dicho Grupo ha dedicado una recomendación al personal técnico auxiliar:

"22. También se recomienda que, a fin de completar su preparación, el personal técnico auxiliar asista, por lo menos, a los cursos superiores de formación profesional, si la dirección superior lo considera necesario."

El Grupo de Asia y el Lejano Oriente no ha adoptado esta disposición, por estimarla implícita en el texto del Grupo Europeo, cosa que en realidad no sucede. Para el resto, véase en el capítulo IV la recomendación XIX de la Secretaría, que se refiere simplemente a las condiciones de selección del personal técnico.

d) Institutos regionales de formación profesional

La formación profesional suscita problemas de carácter práctico a ciertos países cuyas necesidades no son tan importantes que puedan justificar la creación de un sistema general de formación profesional destinado al personal directivo y técnico. A este respecto, el Grupo Europeo tomó nota de los esfuerzos realizados en varios países vecinos y de cultura similar, decididos a unir sus recursos para crear una academia de administración penitenciaria. En Europa y otras regiones parece que los grupos de países obtendrán provechosos resultados si adoptaran la idea de una escuela profesional internacional para los funcionarios superiores del personal penitenciario.

Los Grupos de América Latina, del Cercano Oriente y de Asia y el Lejano Oriente adoptaron resoluciones en el mismo sentido, que recomiendan, independientemente o en combinación con un instituto de investigaciones, la creación de semejante centro de formación profesional.

Así, el Grupo de América Latina aprobó, el 17 de abril de 1953, una resolución (véase anexo VI del informe del Seminario), que recomienda:

"a las Naciones Unidas y a los gobiernos latinoamericanos la creación de un Instituto latinoamericano sobre la prevención del delito y tratamiento del delincuente..."⁴

El Grupo del Cercano Oriente votó, el 17 de diciembre de 1953, una serie de recomendaciones, una de las cuales recomienda la creación de un centro regional especial para investigaciones teóricas y prácticas y otra (número 2 del anexo VI del informe del Seminario) según la cual:

"En uno de los países árabes debe crearse un centro regional para la formación del personal."

El Grupo de Asia y el Lejano Oriente, en una resolución del 4 de noviembre de 1954 [anexo V, párrafo e), del informe del Seminario], recomendó:

"a las Naciones Unidas y a los Gobiernos de Asia y el Lejano Oriente la creación de un instituto regional para la formación de personal y la investigación en materia de prevención del delito y tratamiento del delincuente."

La recomendación XX de la Secretaría (capítulo IV) ha aceptado la idea de la creación de institutos regionales de formación profesional.

e) Entrenamiento físico e instrucción en el manejo de armas

Según se indicó precedentemente, a propósito de la organización no militar del personal [véase el párrafo e) de la sección C del capítulo I], el personal penitenciario - y sobre todo los celadores - no debería hallarse indefenso y era menester, por consiguiente, darle una preparación física especial. Como el uso de armas se halla limitado en principio a los servicios de vigilancia externa y a otros funcionarios que no están en relaciones directas con los presos, dichos miembros del personal penitenciario deben ser, además, entrenados en el manejo de las armas, tal como se prevé en la recomendación 12 del Grupo Europeo, citada anteriormente. (Para los establecimientos abiertos, donde ningún miembro del personal estará armado, véanse los documentos A/CONF.6/C.2/L.1 a 3).

El Grupo de América Latina aprobó un texto similar:

"18. Se recomienda no entregar armas a miembros del personal que no hayan sido entrenados en su manejo y enterados de las disposiciones que regulen su uso."

A propósito del entrenamiento físico, el Grupo Europeo precisó que debe ser de tal índole que permita a los miembros del personal dominar a un adversario sin recurrir a grave violencia. Se citó sobre el particular el arte del "judo", que prohíbe las llaves peligrosas y en el que todo el personal penitenciario de algunos países ya está entrenado, subrayándose además que el conocimiento de semejante medio de defensa proporciona a los celadores una sensación de seguridad inestimable.

⁴ Después de un cambio de opiniones entre la Secretaría de las Naciones Unidas, el Gobierno Federal del Brasil y el Gobierno del Estado de São Paulo, el Gobernador de este Estado presentó al Parlamento de São Paulo, en diciembre de 1954, un proyecto de ley relativo a la creación de un instituto latinoamericano sobre la prevención del delito y tratamiento del delincuente.

La recomendación del Grupo Europeo, aceptada por el Grupo de Asia y el Lejano Oriente, expresa lo siguiente:

"13. Se recomienda someter a los funcionarios de la administración penitenciaria a un entrenamiento físico especial que les permita reducir a los reclusos violentos y aumentar su confianza en sí mismos mediante la práctica del judo o por cualquier otro medio."

El Grupo del Cercano Oriente ha insertado esa disposición del Grupo Europeo en las reglas mínimas generales para el trato de los presos, en una forma algo abreviada [párrafo b) de la regla 89 del texto de dicho grupo regional].

"Se someterá a los funcionarios penitenciarios a un entrenamiento físico especial que les permita reducir a los reclusos violentos y aumentar su confianza en sí mismos."

El Grupo de América Latina ha adoptado una fórmula ligeramente distinta:

"20. Recomiendase someter al personal a un entrenamiento físico que le permita defenderse eficazmente y reducir a los reclusos violentos por los medios que determine la dirección superior en los reglamentos respectivos."

La recomendación XXI de la Secretaría (capítulo IV), contiene dos textos redactados a base de las recomendaciones regionales referentes a las dos cuestiones antes expuestas.

C. Formación en el servicio

a) Cursos de perfeccionamiento

El Grupo Europeo comprobó cierta deficiencia en los métodos actuales, pero también una tendencia general a mejorar el nivel de los cursos para el personal penitenciario en horas de servicio. En diversos países ya se dan periódicamente cursos de perfeccionamiento al personal de custodia dedicados esencialmente a cuestiones de criminología, psicología, psiquiatría elemental y reglamentos. Asimismo, se recurre a reuniones más o menos periódicas, tales como reuniones mensuales de debate, o conferencias semestrales, anuales o bienales, donde se reúnen todas las categorías del personal.

En los países donde existen cursos de perfeccionamiento son generalmente obligatorios, por lo menos para una parte del personal penitenciario, por ejemplo para los celadores jefes. En algunos países los funcionarios sólo figuran en el escalafón después de haber seguido dichos cursos con resultados satisfactorios.

Advertiendo la diversidad de sistemas vigentes y los vacíos que existen en muchos países, el Grupo decidió recomendar, en general, la formación en el servicio para el personal de custodia y subrayó la utilidad de cierta formación teórica distinta de una enseñanza puramente práctica y del estudio estricto de leyes y reglamentos. Su recomendación dice lo siguiente:

"9. El personal de custodia recibirá una formación en el servicio dedicada más bien a cuestiones de principio y de método que al estudio estricto de los reglamentos."

El Grupo de América Latina - apoyado por el Grupo de Asia y el Lejano Oriente (recomendación 18 de este grupo) - afirmó en general, bajo el título "Principios comunes", la conveniencia de los cursos de perfeccionamiento para todo el personal penitenciario y recomendó un método destinado a tal propósito:

"27. Con el objeto de lograr una mejor preparación del personal y de que éste conozca la organización y funcionamiento de cada tipo de institución, conviene mantener un sistema rotatorio entre dicho personal. De este modo, cuando los cursos de perfeccionamiento se impartan en un solo establecimiento, se brindará a todos la oportunidad de una formación completa."

Respecto de las recomendaciones anteriormente señaladas, véase la recomendación XXII de la Secretaría.

b) Reuniones dedicadas a debates, visitas a establecimientos, seminarios para funcionarios superiores

Los trabajos del Grupo Europeo demostraron que pocos países de la región habían organizado cursos destinados a directores y subdirectores, pero que, por el contrario, se recurría con frecuencia a reuniones periódicas en las que se discutían problemas de administración y de métodos.

Asimismo, se subrayó que, según la experiencia de ciertos países, el personal directivo y los funcionarios de la administración penitenciaria podrían sacar gran provecho de la visita a establecimientos en el mismo país y en el extranjero, incluso a instituciones no dependientes de la administración penitenciaria.

A este respecto, conviene mencionar también los seminarios internacionales para el examen de temas generales o especiales sobre la prevención del delito y tratamiento del delincuente, como los convocados por las Naciones Unidas de conformidad con la resolución 415 (V) de la Asamblea General.

El Grupo Europeo presentó la siguiente recomendación:

"10. Se recomienda que para el personal de categoría superior se organicen grupos de debate en que se tratarán temas de interés práctico más bien que cuestiones teóricas, que se completarán mediante visitas a diferentes clases de establecimientos, incluso a instituciones que no dependan de la administración penitenciaria."

Dicho texto constituirá la recomendación XXIII de la Secretaría (capítulo IV).

c) Consultas, visitas y reuniones para todo el personal

En el Grupo Europeo se subrayó la utilidad de preparar colectivamente a varios especialistas en horas de servicio para que puedan ver el problema penitenciario desde un ángulo común y para que toda rivalidad entre las diversas especializaciones desaparezca para ceder su lugar a un verdadero espíritu de equipo.

Igualmente, se insistió en la conveniencia de incluir en dicho equipo no sólo a los especialistas y al personal de las categorías superiores, sino también a los celadores, y de inculcarles el mismo espíritu de cooperación. Hasta ahora, en algunos países se observa una gran diferencia entre la actitud del personal subalterno y la de los funcionarios especializados y el personal directivo.

Por esto el Grupo opinó que en las consultas deberían participar todas las categorías del personal penitenciario y que en ellas se deberían discutir no sólo las condiciones de trabajo del personal, sino también el tratamiento del delincuente. Se hizo constar que el debate sobre el tratamiento de los delincuentes se extendería a los métodos empleados

en general con respecto a los presos, así como a los métodos de tratamiento vigentes en un establecimiento determinado. El Grupo Europeo formuló a este respecto la siguiente recomendación:

"11. Convendrá crear medios de consulta que permitan a los miembros de todas las categorías del personal penitenciario expresar su opinión sobre los métodos de tratamiento empleados con los delincuentes."

El Grupo de Asia y el Lejano Oriente adoptó esta fórmula en su recomendación 19 agregándole una frase tomada del texto del Grupo de América Latina, y una recomendación sobre las reuniones del personal:

"[19.]... Se podrá completar dichos medios mediante conferencias, visitas a otros establecimientos y aun con seminarios periódicos."

"20. Se recomienda organizar reuniones durante las cuales los miembros del personal puedan intercambiar información y discutir cuestiones profesionales."

Este Grupo no consideró oportuno que las cuestiones disciplinarias y otros problemas análogos se discutieran en reuniones del personal, debiéndose limitar éstas, a su juicio, al debate sobre el tratamiento de los presos y, además, estimó necesario evitar la intervención de organismos externos en la administración.

El Grupo de América Latina, a este doble respecto, ha ido más lejos: en el título "Principios comunes", formuló dos recomendaciones: una sobre las reuniones del personal dedicadas a la discusión de gran número de temas, y otra sobre las consultas, dando a esta última idea un alcance más vasto:

"28. Se recomienda organizar entre el personal, en cada establecimiento, reuniones periódicas de grupo para tratar cuestiones penitenciarias y las relativas al estatuto, disciplina y organización institucional, mejoramiento de los servicios y fomento cultural. Estos debates pueden ser completados por medio de conferencias y de visitas a otros establecimientos y aun con seminarios periódicos."

"29. Se recomienda establecer un sistema de consulta con la dirección superior o, de existir, con el instituto u organismo técnico correspondiente, sobre los distintos problemas de orden técnico, disciplinario o administrativo, que se susciten en el servicio. Además, es conveniente ofrecer a todo el personal la oportunidad de manifestar su opinión acerca de tales problemas y de los métodos de tratamiento, así como de exponer sus observaciones sobre la experiencia adquirida en el desempeño de sus funciones."

La última disposición es más bien de carácter administrativo y guarda escasa relación con el tema tratado.

Las otras recomendaciones figuran en la recomendación XXIV de la Secretaría (capítulo IV), sin que sea menester entrar en demasiados detalles sobre las materias que se irán a discutir, que podrán variar según los países y la preparación del personal. Puede decirse que las consultas y reuniones del personal versan esencialmente sobre dos materias, a saber, cuestiones sobre el tratamiento del delincuente y cuestiones profesionales relativas al personal penitenciario mismo.

IV. PROYECTO DE RECOMENDACIONES DE LA SECRETARÍA

A. Concepto moderno del servicio penitenciario

I. Carácter de servicio social

1) Conviene señalar la transformación que entraña para el personal penitenciario el nuevo concepto de su misión que les ha convertido de simples guardianes, en miembros de un importante servicio social que exige competencia y una armoniosa cooperación entre todos sus miembros.

2) Deberá procurarse suscitar y mantener en la opinión pública, y en el espíritu del personal, esta comprensión de la índole del servicio penitenciario, y para ello se utilizarán todos los medios apropiados para ilustrar al público.

II. Especialización de funciones

1) Este nuevo concepto se refleja en la tendencia a incluir en el personal un número cada vez mayor de especialistas, por ejemplo, médicos, psiquiatras, psicólogos, trabajadores sociales, educadores, instructores técnicos.

2) Dicha evolución es conveniente y se recomienda a los gobiernos que la acepten favorablemente aunque entrañe mayores gastos.

III. Coordinación

1) Sin embargo, la especialización progresiva puede perturbar la ejecución armónica de la obra del tratamiento penitenciario y suscitar problemas en la coordinación de las actividades de los diferentes sectores del personal técnico.

2) Asimismo, es necesario asegurar, con respecto al tratamiento de los presos, una labor coordinada de todos los especialistas interesados.

3) Además, conviene, mediante la creación de un organismo coordinador o de otro medio semejante, organizar todos los servicios técnicos según un método uniforme que, entre otras, tendrá la ventaja de dar a los miembros del personal una idea clara de los diversos problemas considerados.

B. Estatuto del personal y condiciones de servicio

IV. Estatuto de funcionarios públicos

Los miembros del personal penitenciario que consagren todo su tiempo al servicio serán considerados funcionarios públicos, es decir:

a) Estarán al servicio del gobierno del país o del Estado y, por consiguiente, se regirán por los reglamentos de la administración pública;

b) Serán seleccionados conforme a determinadas reglas, por ejemplo, mediante concurso;

c) Tendrán la seguridad de que su empleo sólo dependerá de su buena conducta, de su eficiencia en el cumplimiento de su deber y de su aptitud física;

d) Disfrutarán de un estatuto permanente que les dará derecho a gozar de los beneficios de la carrera administrativa como, por

ejemplo, ascensos, seguridad social, prestaciones de trabajo y que les permitirá jubilarse y recibir una pensión.

V. Empleo a jornada completa

- 1) En principio, el personal penitenciario deberá dedicar todo su tiempo al servicio y hallarse, por consiguiente, empleado a jornada completa.
- 2) Especialmente, las funciones de director del establecimiento no podrán constituir una ocupación accesoria.
- 3) Los trabajadores sociales, los educadores y los instructores técnicos disfrutará de empleo permanente.

VI. Condiciones generales de servicio

- 1) El personal penitenciario deberá gozar de condiciones de servicio adecuadas para atraer y retener a las personas más capacitadas.
- 2) Las asignaciones y otras prerrogativas de la carrera deberán regularse de manera que garanticen al personal un nivel de vida decoroso y constituyan una compensación por el servicio abnegado que exige el régimen penitenciario moderno.
- 3) Se proporcionará al personal habitaciones convenientes y en número adecuado cerca del establecimiento.

VII. Organización no militar del personal

- 1) El personal penitenciario deberá tener carácter civil, con la indispensable jerarquía necesaria en este género de administración.
- 2) El personal de custodia deberá estar organizado conforme a las reglas de la disciplina penitenciaria, a fin de mantener entre el mismo la jerarquía y el orden indispensables.
- 3) En general, se recomienda seleccionar especialmente al personal y que no se componga de miembros procedentes de las fuerzas armadas, de la policía o de otros servicios públicos.

VIII. Uso de armas

- 1) Salvo en circunstancias especiales, los celadores cuyas funciones supongan relación directa con los presos no deberán estar armados.
- 2) Además, se recomienda no entregar armas a los miembros del personal que no hayan sido instruídos en su manejo.
- 3) Convendrá que los servicios de vigilancia externa estén a cargo del personal penitenciario.

C. Selección del personal

IX. Autoridad competente y métodos administrativos generales

- 1) En lo posible se centralizará la selección del personal, según la organización de cada Estado, y estará a cargo de la dirección de la administración penitenciaria superior o central.
- 2) Si otros órganos del Estado como, por ejemplo, una comisión de funcionarios públicos, se encarga de la selección, la administración penitenciaria deberá ser oída antes de seleccionar a los candidatos.

- 3) Existirán disposiciones que eliminen la influencia política en los nombramientos para puestos en la administración penitenciaria.

X. Condiciones generales de selección

- 1) La administración penitenciaria deberá dedicar atención particular a la selección del personal y retener únicamente a los candidatos que reúnan las condiciones necesarias de probidad, sentido humanitario, capacidad y aptitud física.
- 2) Los miembros del personal deberán hablar el idioma de la mayoría de los presos o un idioma comprendido por la mayoría de éstos.

XI. Personal de custodia

- 1) El personal penitenciario tendrá un nivel intelectual suficientemente elevado que le permita desempeñar su misión eficazmente y aprovechar los cursos de formación que se den en el servicio.
- 2) Se recomienda que, sin perjuicio de los exámenes o concursos de admisión, se someta a los candidatos a puestos en la administración penitenciaria a pruebas científicas que permitan apreciar su capacidad intelectual y profesional, y su aptitud física.
- 3) Asimismo, se recomienda someter a los candidatos aceptados a un período de prueba que permita a las autoridades competentes formarse una opinión acerca de su personalidad, carácter y aptitud.

XII. Administración superior

Los nombramientos para puestos superiores en la administración de los servicios penitenciarios se harán con sumo cuidado; sólo se considerará a las personas que posean una formación apropiada y hayan adquirido conocimientos y experiencia profesional suficientes.

XIII. Personal directivo

- 1) Los directores o subdirectores de los establecimientos deberán hallarse suficientemente calificados para su labor, por su carácter, capacidad administrativa, formación y experiencia en la materia.
- 2) Deberán tener una buena cultura general y distinguirse por su vocación para dicho servicio. Convendría designar para estos cargos a personas con conocimientos especializados, particularmente en materia de criminología y sociología, o en cuestiones de derecho, pedagogía superior, servicio social o en otras ramas que proporcionen formación adecuada para la función penitenciaria.

XIV. Personal técnico y personal administrativo

- 1) El personal encargado de las funciones técnicas, incluso en cargos administrativos, poseerá condiciones profesionales o técnicas que podrán variar según la función que desempeñen.

- 2) El personal técnico será seleccionado tomando en cuenta el diploma o título de enseñanza profesional o universitaria que se refiera a su especialización.
- 3) Se recomienda preferir a aquellos que, además de esa capacitación profesional, posean un grado o título complementario o una experiencia especializada en cuestiones penitenciarias.

XV. Personal de los establecimientos para mujeres

Los establecimientos para mujeres tendrán un personal femenino, laico o religioso, que, en lo posible reunirá las mismas condiciones exigidas al personal de los establecimientos para hombres.

D. Formación profesional

XVI. Formación previa a la admisión definitiva

Antes de ingresar en el servicio, el personal penitenciario seguirá un curso de formación general y especial y pasará pruebas teóricas y prácticas.

XVII. Personal de custodia

- 1) Se recomienda para el personal de custodia una formación profesional progresiva, dividida en tres etapas:
- 2) La primera, que se realizará en un establecimiento penitenciario, estará destinada a familiarizar al candidato con los problemas profesionales, y permitirá verificar si posee la aptitud necesaria. Durante esta primera etapa, no se asignará ninguna función de responsabilidad al interesado, cuya actividad permanecerá bajo la constante fiscalización de un funcionario del servicio. El director dispondrá que los candidatos reciban enseñanza elemental sobre temas educativos y prácticos.
- 3) En la segunda etapa, el candidato asistirá a una escuela o seguirá cursos organizados por la administración penitenciaria superior o central, que estará encargada de la formación profesional teórica y práctica del vigilante. Se dará especial importancia a la técnica de mantener buenas relaciones con los presos, utilizando nociones elementales de psicología y de criminología. Además, los cursos comprenderán temas sobre ciencia penitenciaria, administración penitenciaria, derecho penal y materias conexas.
- 4) Convendrá, en las dos primeras etapas, que la admisión y formación de los candidatos se realizara en grupos, para evitar que se les ocupase prematuramente en el servicio y para facilitar la organización de los cursos.
- 5) La tercera etapa destinada a los candidatos no eliminados en las dos primeras, que hayan demostrado profundo interés y vocación para el servicio, consistirá en una prestación efectiva de servicios durante la cual el celador deberá demostrar todas las condiciones que se le exigen. Además, deberá brindarse la posibilidad de seguir cursos de estudios superiores en psicología, criminología, derecho penal, penología y otras ramas conexas.
- 6) Se recomienda que las funciones que supongan relación directa con los reclusos, se encarguen gradualmente al personal de custodia, para que vaya adquiriendo mayor confianza en sí mismo según progrrese en su preparación.

XVIII. Personal directivo

1) Teniendo en cuenta la variedad de métodos empleados en la actualidad en los diversos países, se admite, en general, la necesidad de que los directores o subdirectores tengan una formación suficiente que acreditarán previamente a su nombramiento en conformidad con el párrafo XIII, supra.

2) Los directores o subdirectores que, por excepción, no se nombren entre los miembros del personal penitenciario y que carezcan de experiencia en dicho trabajo, pero que se distinguen por su experiencia en cuestiones similares, recibirán, antes de asumir sus funciones, una formación teórica y estudiarán en forma práctica, durante un período razonable, el trabajo que se efectúa en una prisión. Se entiende que un título de escuela profesional especializada o universitaria, que acredite estudios en la materia, podrán ser considerados como formación teórica suficiente.

XIX. Personal técnico

Las condiciones de selección determinarán la formación inicial que se deberá exigir a los candidatos para las funciones técnicas del servicio penitenciario, conforme al párrafo XIV, supra.

XX. Institutos regionales de formación profesional

Convenirá fomentar la creación de institutos regionales para la formación del personal de los establecimientos penitenciarios y correccionales que además se encargarían de investigaciones científicas y prácticas sobre la prevención del delito y el tratamiento del delincuente.

XXI. Entrenamiento físico e instrucción en el manejo de armas

1) Los miembros del personal penitenciario recibirán un entrenamiento físico especial que les permita reducir a los presos violentos por los medios establecidos por las autoridades y conforme a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables en la materia.

2) Los miembros del personal a quienes se entreguen armas habrán sido instruídos en su manejo y enterados de las disposiciones que regulen su uso.

XXII. Formación en el servicio

1) Después de ingresar en el servicio y durante su carrera, el personal conservará y aumentará sus conocimientos y capacidad profesional siguiendo los cursos de perfeccionamiento que se organizarán periódicamente.

2) El personal de custodia recibirá una formación en el servicio que verse más bien sobre cuestiones de principio y de método que sobre el estudio estricto de los reglamentos.

3) Con el objeto de lograr una preparación mejor del personal y de que éste conozca la organización y funcionamiento de cada tipo de institución, convendrá mantener un sistema rotativo entre

dicho personal. Así, cuando se organicen cursos de perfeccionamiento únicamente en un solo establecimiento, todo el personal tendrá oportunidad de completar su formación.

XXIII. Reuniones dedicadas a debates, visitas a establecimientos, seminarios para funcionarios superiores

Se recomienda que para los funcionarios superiores se organicen grupos de debate en los que se tratarán temas de interés práctico más bien que cuestiones teóricas, que se completarán mediante visitas a diferentes clases de establecimientos, incluso a instituciones que no dependan de la administración penitenciaria.

XXIV. Consultas, visitas y reuniones para todo el personal

- 1) Conviene establecer medios para consultar al personal, con lo que los miembros de todas las categorías del personal penitenciario tendrían la oportunidad de expresar su opinión sobre los métodos practicados para el tratamiento de los presos. Además, se organizarán conferencias para todo el personal, visitas a otros establecimientos y, cuando fuere posible, seminarios periódicos.
- 2) Asimismo, se recomienda organizar reuniones entre los miembros del personal, para intercambio de información y para discutir cuestiones profesionales.

This archiving project is a collaborative effort between the United Nations Office on Drugs and Crime and the American Society of Criminology, Division of International Criminology. Any comments or questions should be directed to Cindy J. Smith at cjsmithphd@comcast.net or Emil Wandzilak at emil.wandzilak@unodc.org.